

学校编码: 10384

分类号 _____ 密级 _____

学号: 13920061150734

UDC _____

以标杆管理提升公共服务绩效

厦门大学

硕士学位论文

以标杆管理提升公共服务绩效

To Enhance the Performance of Public Services by
Benchmarking

张淑丽

张淑丽

指导教师 孟华 助理教授

指导教师姓名: 孟华 助理教授

专业名称: 行政管理

论文提交日期: 2009 年 4 月

论文答辩日期: 2009 年 月

学位授予日期: 2009 年 月

厦门大学

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2009 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

- () 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。
- () 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士论文摘要库

内容摘要

标杆管理起源于 20 世纪 70 年代末 80 年代初,是在企业中形成的一种面向实践、面向过程的以方法为主的管理方式。通过实施标杆管理,组织能够清楚地认识自我,同时博他人之长为己所用,提高组织绩效。当前,居民日益增长的多样化公共服务需求与公共服务总体供给不足、质量低下之间的矛盾,已经成为我国建设社会主义和谐社会进程中面临的突出问题,因而有必要寻求一种有效的工具以提高公共服务绩效。

全文共分为五个部分:

第一部分是导论。论述了选题背景和研究意义、研究思路与方法、突出特色与不足。

第二部分介绍了标杆管理与公共服务的基础理论。在标杆管理的基础理论中介绍了标杆管理的概念及其主要理念、实施步骤,在公共服务的基础理论中笔者结合各学者对公共服务的认识,在理论分析的基础上界定了公共服务的范围和相关概念。

第三部分是标杆管理提升公共服务绩效的可能性分析。主要从主观和客观两方面作了深入分析。主观可能性突出表现在领导的重视和内部成员的支持,客观可能性则是指标杆管理的介入完善了公共服务绩效评估体系,进而使得标杆管理提升公共服务绩效成为可能。

第四部分介绍了中西方以标杆管理提升公共服务绩效的实践。首先详细阐述了美国密尔沃基市消防部门关于火灾死亡率和田纳西州关于住宅垃圾回收与处理项目两个实践的具体操作步骤;其次介绍了中国连云港市地税局的实践;最后对取得显著成效的西方实践进行经验总结,对比出我国实践存在的问题,通过分析得出三点启示:寻找真正的标杆伙伴、针对每一指标差距分析原因、跟踪监察。

第五部分“以标杆管理提升公共服务绩效的中国路径”是本文的重点。这一部分包括以标杆管理提升公共服务绩效的步骤、实施障碍及克服障碍的对策三大方面。

关键词: 标杆管理; 公共服务; 绩效提升; 路径

Abstract

Benchmarking is an approach which originated practice and process formed in the enterprise in the 20th century, the late 70's and early 80's, through the implementation of benchmarking, organizations have a clear understanding of themselves, at the same time study from the head to improve organizational performance. the growing diversity demand of the residents for public services and insufficient supply of public services in general and the existence of conflicts between low-quality are the problems of building a harmonious socialist society, there was a need for the introduction of benchmarking to improve the performance of public services.

This article is divided into five sections:

The first section is introduction. in which discusses the research background and significance of topics, the methods and ideas of research, the innovations and shortcomings.

The second section introduces basic theory of the benchmarking and public services. the basis of the benchmarking theory introduces the concept of benchmarking and its main concept, the implementation of steps, In the basic theory of public services combined with the scholars of public services, the author define the scope of public services and he concept of public services and performance assessment of public services.

The third section is the possibility of analysis that benchmarking enhance the performance of public services. this article from the possibility of subjective and objective aspects analysis the benchmarking enhance the performance of public services. Subjective possibility is based mainly on the importance of leaders and the support of subordinates, objective possibility is the perfect of performance evaluation system, which makes Benchmarking to enhance public services performance possibility.

The fourth section describes the benchmarking practice of West and China. at first described the practice of Milwaukee and Tennessee, and then introduce the

Benchmarking practice of China's Lianyungang City. at last, Summary the experience of Western Public Service Benchmarking practice, and there are many problems in our public services, by comparing and analysis get three enlightenment: to find real benchmarking partners, for each indicator of the reasons for the gap analysis, tracking to monitor.

Part V is the focus of this article , to explore a path which adjust China. this part includes three major aspects: the benchmarking steps of China's public service, the obstacles of the implementation and Strategies for overcoming obstacles.

Keywords: Benchmarking; Public services; Enhance the performance; The path

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

一、导论.....	1
(一) 选题背景及意义	1
(二) 研究思路与方法	2
(三) 突出特色与不足	3
二、标杆管理与公共服务的基础理论	4
(一) 标杆管理的基础理论	4
(二) 公共服务的基础理论	7
三、以标杆管理提升公共服务绩效的可能性	14
(一) 以标杆管理提升公共服务绩效的主观可能性	15
(二) 以标杆管理提升公共服务绩效的客观可能性	15
四、中西方以标杆管理提升公共服务绩效的实践	20
(一) 西方以标杆管理提升公共服务绩效的实践	20
(二) 中国以标杆管理提升公共服务绩效的实践——连云港市地税局的案例.....	24
(三) 中西方以标杆管理提升公共服务绩效实践的差距及反思	26
五、以标杆管理提升公共服务绩效的中国路径	31
(一) 以标杆管理提升我国公共服务绩效的实施步骤	31
(二) 以标杆管理提升公共服务绩效的障碍	41
(三) 以标杆管理提升公共服务绩效的对策	43
结束语.....	46
参考文献.....	47

Contents

I. Introduction	1
i. The research background and significance of topics.....	1
ii. The methods and ideas of research	2
iii. The innovations and shortcomings	3
II. Basic theory of the benchmarking and public services.....	4
i. The basis theory of the benchmarking.....	4
ii. The basis theory of the public services	7
III. The possibility of analysis that benchmarking enhance the performance of public services	14
i. The subjective possibility that benchmarking enhance the performance of public services	15
ii. The objective possibility that benchmarking enhance the performance of public services	15
IV. The benchmarking practice of West and China	20
i. The benchmarking practice of Milwaukee and Tennessee.....	20
ii. The benchmarking practice of China's Lianyungang City.....	24
iii. The gap and reflection between benchmarking practice of West and China	26
V. To explore a path in which adjust China.....	31
i. The benchmarking steps of China's public service.....	31
ii. The obstacles of the implementation.....	41
iii. Strategies for overcoming obstacles	43
Conclusion	46
References	47

一、导 论

（一）选题背景及研究意义

1. 选题背景

温家宝总理在十届人大二次会议政府工作报告中明确强调：“各级政府要全面履行职能，在继续加强经济调节和市场监管的同时，更加注重履行社会管理和公共服务职能”^①，明确地将公共服务作为政府一项相对独立的职能，组织和提供公共服务成为市场经济条件下政府的重要职责，建设公共服务型政府也已正式纳入我国政府治理的总体框架，并成为政府改革的主要目标。然而，从目前公共服务提供现状来看，居民日益增长的多样化公共服务需求与公共服务总体供给不足、质量低下之间存在矛盾，因此，如何改善和提高公共服务绩效水平，成为当前我国经济社会发展中政府重大的改革工程之一。

标杆管理起源于 20 世纪 70 年代末 80 年代初，面对佳能、NEC 等日本公司的竞争威胁，美国施乐公司最先发起向日本企业学习的运动，通过广泛、深入地对标，全面调整了经营战略、战术，改进了业务流程，很快收到了成效，把失去的市场份额重新夺了回来。标杆管理的出现在西方管理学界掀起了巨大的波澜，20 世纪 90 年代后，被引入到西方国家政府管理改革中，成为推动政府绩效改进的一个重要的管理工具。在我国，将标杆管理引进公共服务部门的做法还处于起步阶段，实践中还存在一些问题和困难。因此，有必要探索一条适合中国的路径。

2. 研究意义

本论文的学术价值主要表现为公共服务的操作性概念的提出以及以标杆管理提升公共服务绩效的步骤设计。本文对公共服务概念的提出，一定程度上打破了前人对公共服务的认识，并且本文对以标杆管理提升公共服务绩效的设计步骤也是全面而具体的，不同于目前国内任何学者所研究的大而泛的实施步骤。本论文的实践意义与社会价值主要体现在将标杆管理用于公共服务的标杆扫描

^① 温家宝：《提高认识统一思想牢固树立和认真落实科学发展观》，《人民日报》，2004 年 3 月 1 日。

与学习。这一研究突破了以往对标杆管理的纯理论研究，将其切实引入到实践中来，将聚类分析等方法用于标杆城市的选择，使城市间的比较更具合理性与可接受性。这一理念在一定程度上将会有助于今后国内以标杆管理提升公共服务绩效操作的研究，有助于地方政府提升公共服务绩效。

（二）研究思路与研究方法

1. 研究思路

由于标杆管理起源于企业实践，公共服务部门对其运用难免会有生疏。因此，本文首先介绍了标杆管理和公共服务的基础理论，主要包括标杆管理的主要理念、实施步骤、公共服务的范围界定等，以期通过理论介绍提高公共服务部门对公共服务范围和标杆管理的全面认识；其次，本文对以标杆管理提升公共服务绩效的可能性进行了系统分析。由于标杆管理一直被用于提升企业绩效，以标杆管理提升公共服务绩效的研究在我国还是刚刚起步，而且人们对标杆管理究竟能否提升公共服务绩效尚不确定，本文从主观和客观两大方面对标杆管理提升公共服务绩效的可能性进行了分析，主观方面的可能性主要表现在领导的重视和内部人员的支持，客观方面的可能性主要表现在公共服务绩效评估体系的完善；再次，介绍了中西方以标杆管理提升公共服务绩效的实践，从实践中总结了西方以标杆管理提升公共服务绩效的经验，同时从中国的实践中发现了其存在的问题，并从西方实践的经验中得到三点启示：寻找真正的标杆伙伴、针对每一指标差距分析原因、跟踪监察；最后，对标杆管理提升公共服务绩效的步骤进行了设计，并指出了以标杆管理提升公共服务绩效的障碍和克服障碍的对策。

2. 研究方法

在本论文的研究过程中，所使用的研究方法主要有三种：一是文献分析法，主要用于标杆管理与公共服务的相关理论介绍以及对标杆管理提升公共服务绩效可能性的分析；二是统计分析法，主要用于标杆城市的选择方面，论文所涉及到的具体统计分析方法有聚类分析法以及基础的统计描述方法；三是案例分析法，主要是在中西方以标杆管理提升公共服务绩效的实践中，将美国密尔沃

基市、田纳西州以及连云港市地税局的实践在文章中详细阐述。

（三）突出特色与不足

1. 突出特色

本论文的突出特色是实用性强。本论文虽然也进行了一定的理论分析，但更核心的内容却是操作过程的介绍。它根据我国公共服务部门的实际情况，将标杆管理的理论用于解决绩效提升问题，同时，在借鉴西方经验的基础上，针对我国以标杆管理提升公共服务绩效实践中存在的问题，设计了一套符合我国实际情况的操作步骤。这种具体的操作步骤能结合各服务部门的实际情况，提供有效的标杆设定与学习方法，具有明显的实用性。本论文的创新之处主要表现为两点：一是提出了具有操作性的公共服务概念，并将其用于公共服务绩效评估体系的开发；二是将标杆管理在公共服务中的应用操作化，为我国以标杆管理提升公共服务绩效的实践提供了一个具有可操作性的模板。

2. 不足之处

本论文的不足之处在于缺乏实地调研，由于各种条件限制，本文中西方案例通过翻译国外报告所得，国内案例通过网络渠道、电话、文献等渠道搜集所得；同时，由于标杆管理一直用以提升企业绩效，将其用以提升公共服务绩效只是近几年流行的一种趋势，关于这方面研究的参考资料非常有限，因此，论文中自己的观点还有不成熟的地方。另外，囿于篇幅和个人能力，本文的某些问题未能做到更深层次的分析 and 探讨，某些部分只是点到为止。

二、标杆管理与公共服务的基础理论

以当前的公共管理理论发展来看，公共服务绩效的提升可以通过不同的途径来实现，比较有效的途径是借助于一些有益的管理工具来改进公共服务的提供过程与提供质量，进而提升公共服务绩效。标杆管理就是这样一种可以用来提升我国公共服务绩效的重要工具。在当今的公共管理理论中，标杆管理与公共服务都是学术界所关注的显学，然而相比之下，标杆管理的理论体系严密完整，公共服务理论却仍处于不断的完善过程中，学术界对公共服务的认识也存在着多样化的趋向。要研究如何通过标杆管理提升公共服务绩效，必须界定两个核心的概念体系：标杆管理与公共服务。

（一）标杆管理的基础理论

标杆管理是一种新的管理理念，它具有自身已经形成特定体系的管理工具和方法，并且有着特定的运行步骤。

1. 标杆管理概念及其主要理念

标杆这个术语有时也指转折点、里程碑、阶段或事件甚至一场危机。但标杆最为人们所知的含义是标准。帕特里夏·基利在《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》一书中指出：标杆是一种业绩标准。这种标准可能是组织为达到某个目标或期望的业绩水准，或出于其他各种各样的原因而订立的。通过对组织的外部观察也可建立标杆。至于运用最佳实践的标杆管理，该领域的许多人认为：标杆意味着最佳的可能绩效水准，这个水平既可能是现在达到的最高水准，也可能是在不久的将来可能看到的处于一个更高的层次上的水准。^①

标杆管理是20世纪80年代国外发展起来的一种新型经营管理理念和方法。标杆管理最早在企业中被采用，首先开辟标杆管理先河的是美国施乐公司。^②一直保持着世界复印机市场垄断地位的施乐在1976年以后遇到了来自佳能、NEC

^① 帕特里夏·基利：《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》，中国人民大学出版社2002年版，第38-39页。

^② 冯翌：《标杆管理》，中国纺织出版社2004年版，第3-4页。

等公司的价格低、产品开发周期短及开发人员少等全方位的挑战，施乐的市场份额从 82% 直线下降到 35%。面对竞争者的威胁，施乐公司发起了向日本学习的标杆管理运动。施乐公司全方位的集中分析比较与佳能等主要对手的差距，了解竞争对手的运作机理。通过分析比较，全方面调整其经营战略、战术，改进其业务流程，很快收到了绩效。如今的标杆管理已不再是机械地效仿他人的做法，或仅仅对他人的做法进行简单修改。人们现在可以通过建立一个模拟的模型，整合各种有创意的想法，从而制定出优于任何一个标杆管理合作伙伴的流程或产品。随着标杆管理所带来的绩效的发展，其使用范围逐渐超出了企业而扩展到非盈利单位。基利在《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》一书中分析了标杆管理对公共部门的促进作用，并建议各国政府引入标杆管理，以便找到自己效率低下的原因，并学习其它国家政府的最佳做法。^①本文研究的正是标杆管理对政府公共服务绩效的提升。

目前，国际上对标杆管理还没有统一的定义。对于俄勒冈州进步委员会来讲，标杆管理测评旨在使一个机构、城市或社区的福祉走向特定的境界和理想的状态。^②这种理解显示的是一种对内部的关注，“最佳”的标签不是由其他组织的绩效所规定，而是由组织对自身未来前景的展望所决定的。另一个标杆管理测评的权威机构国际专门技能学院提出了有关标杆管理的两个定义，第一个是具有可操作性的定义：它是“甄别、理解和采纳世界其他地区的组织中最佳实践的过程，旨在帮助你所在的组织提高绩效”。^③第二个定义深入到了成功地对别的机构进行标杆管理的组织的心态，它是这样一种做法，即“足以谦卑地去承认别人在那个方面强一些，并足以明智地去尝试、接近甚至去超过它”。^④

不过，归纳起来，能够体现标杆管理共同特性的占主导地位有以下几种观点：一是着眼于比较或对照。如 Vaziri 认为：“标杆管理是将公司关于关键顾客要求与行业最优（直接竞争者）或一流实践（被确认在某一特定功能领域有卓越绩效的公司）持续比较的过程以决定需要改善的项目”；^⑤二是着眼于实施。

^① 帕特里夏·基利：《公共部门标杆管理：突破政府绩效的瓶颈》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 11 页。

^② 同上。

^③ International Institute for Learning , ILL, 1995, p.10.

^④ 同上。

^⑤ American Productivity and Quality Center, *The Benchmarking Management Guide*, 1993, p.222-226.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.